

DOĞRUDAN YABANCI YATIRIMLAR KANUNU TASARISI HAKKINDA DEĞERLENDİRME

Ahmet Alpay Dikmen^{*}

Onur Karahanoğulları^{**}

GİRİŞ

Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanan Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu Taslağı, Hükümet tasarısına dönüştürülerek TBMM'ye sunulmuş bulunuyor.^[1] Türkiye ekonomisi ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin son dönemde çıkarılan birçok yasa gibi bu yasa taslağı da “yabancı güdümlü”. IMF'ye verilen 18.1.2002 tarihli Niyet Mektubu'nda, 2002-04 hedefleri arasında, “*Özel sektörün ekonomideki rolünü geliştirme amacına yönelik olarak, özelleştirmenin hızlandırılması, iş ortamının (Yatırımcı Konseyi'nin de oluşturulması dahil olmak üzere) geliştirilmesi ve yerli ve doğrudan yabancı yatırımın teşvik edilmesi*” de öngörülmektedir. Son dönemde Türkiye ekonomisi ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin çıkarılan birçok yasa gibi bu yasa taslağı da IMF'ye verilen teminatların bir ürünüdür.

Tasarının hazırlanma aşamasında uluslararası bir uzman kuruluşun aktif desteği ve yönlendiriciliği bulunmaktadır: FIAS (*Foreing Direct Investment Advisory Service*). IFC (The International Financial Corporation) ve Dünya Bankası gibi dünyanın iki büyük çok taraflı kalkınma kuruluşunun bir ortak kuruluşu olan FIAS 120'den fazla ülkede doğrudan yabancı yatırım (DYY) ortamını iyileştirmek veya bu çerçevede değerlendirilebilecek nitelikteki ulusal politikalara destek sağlamak amacıyla 1985 yılında kurulmuştur. Bu bağlamda FIAS uzmanlarının görevi, müşteri ülkelerin DYY çekmek konusundaki potansiyellerini hayata geçirebilmek için yardımcı olacak koşulları hazırlamak olarak belirlenmektedir (www.fias.net/services.html). FIAS, çeşitli ülke hükümetlerinin daveti üzerine o ülkelere gidip çalışmaya başlamakta ve çalışmalarını sadece günlük öneriler geliştirerek veya yazılı raporlar hazırlayarak değil, etkileşimli çalışma grupları düzenleyerek, yuvarlak masa toplantıları (çalıştaylar) yaparak yürütmektedir. Bu toplantılara genellikle iş dünyasından yöneticiler ve konuyla ilgili diğer çevreler katılımcı olarak çağırılmaktadır (www.fias.net/services.html). Ancak FIAS'ın hizmetleri bedelsiz değildir. Dünya Bankası ve IFC, FIAS'ın gereksinim duyduğu yıllık giderlerin % 35-40'ına katkı sağlamakta, kalan giderler ikili (*bilateral*) veya çok taraflı (*multilateral*) kaynaklardan sağlanan bağışlar ve hükümetlerin FIAS'ın hizmetleri karşılığında ödediği ücretlerden karşılanmaktadır. Yani Türk hükümeti de FIAS uzmanlarına ciddi miktarda bir para ödemektedir.

Türkiye'nin DYY kanun tasarısının hazırlanması sürecinde de Dünya Bankası, IFC, FIAS ve IMF'nin etkin bir rolü bulunmaktadır. Hazine Müsteşarlığının yürüttüğü Doğrudan Yatırım Mevzuat Projesi Çalıştayının katılımcılarına gönderdiği “Türkiye’de Yatırımlarda Karşılaşılan İdari Engeller Projesi” isimli tanıtıcı metinde şu bilgilere yer verilmiştir: “*Dünya Bankası Başkanı Mr.Wolfhensohn'un Mayıs 2000 tarihinde ülkemize yaptığı ziyareti takiben, mevzuat ve uygulamada gerekli değişikliklerin yapılarak Türkiye'deki yatırım ortamının yerli ve yabancı yatırımcılar için*

daha elverişli hale getirilmesi amacıyla Müsteşarlığımız ile Dünya Bankası Grubu (IFC-International Financial Corporation-Uluslararası Finans Kuruluşu ve FIAS-Foreign Investment Advisory Service-Yabancı Yatırımlar Danışmanlık Hizmetleri) tarafından “Türkiye’de Yatırımlarda Karşılaşılan İdari Engeller” adıyla ortak bir proje gerçekleştirilmiştir.” Bunu izleyen birkaç eylem planı tanıtımından sonra, FIAS uzmanları, Hazine Müsteşarlığı Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü tarafından yerel danışman olarak görevlendirilen üç uzmanla birlikte 19 Mart 2001 tarihinden itibaren Ankara, İstanbul ve Gaziantep’te birer haftalık çalışma gezileri gerçekleştirerek, Türkiye’nin yatırım ortamına ilişkin gerekli bilgi ve belgeleri toplamışlardır. Bu bilgileri de temel alarak FIAS bir “rapor” (FIAS, June 2001) hazırlamıştır. Rapor bir yandan yerel uygulamanın getirdiği zorluklardan bahsederken, diğer yandan da Türkiye’nin AB mevzuatına uygunluğunu incelemekte, çözüm önerileri geliştirmektedir. 10-11 Eylül 2001 tarihinde Hazine’nin “ilgili” gördüğü kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütlerinin de katılımıyla rapor bulgularının ve Türkiye’deki yatırım ortamına ilişkin farklı görüşlerin tartışıldığı bir “çalıştay” gerçekleştirmiştir. Bu çalıştaya katılan Kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri şunlardır: Başbakanlık (Tanıtma Fonu Kurulu Sekreterliği), Dışişleri Bakanlığı (İkili Ekonomik İşler Genel Müdürlüğü), Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (İç Ticaret Genel Müdürlüğü), Turizm Bakanlığı (Yatırımlar Genel Müdürlüğü ve Tanıtma Genel Müdürlüğü), DPT, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, T.C. Merkez Bankası, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Sermaye Piyasası Kurulu, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, Rekabet Kurumu, TOBB, Yabancı Sermaye Derneği (YASED), TÜSİAD, Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, Türkiye İhracatçılar Meclisi (TİM), KOSGEB, Reklamcılar Derneği, Mersin Ticaret ve Sanayi Odası (Kalkınma Ajansı Proje Koordinatörlüğü) ve çeşitli hukuk bürolarından temsilciler.

Hazine bu çalıştaylara katılacak kamu, kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütlerini ve kişileri seçerken “ilgili olma” durumunu hayli dar yorumlayarak belirli bir ideolojik/politik çizgide taraf olan kuruluşları seçmiştir. Bu kuruluşların arasına farklı ses çıkartma ihtimali olan veya yasanın düzenlenmesi sürecine farklı katkılar yapma olasılığı bulunan emek kesiminden ve sendikalardan temsilcileri, Kamu İşletmeciliğini Geliştirme Merkezi’ni, yerel küçük üretici birlikleri gibi kuruluşları katmamıştır. Zaten çalıştay sürecinde de en etkili olanlar çalıştaya hukuk adamlarıyla katılan Yabancı Sermaye Derneği veya TÜSİAD gibi kuruluşlar olmuştur.

Tasarının oluşumuna katkı sağlayan aktörlere bakıldığında, doğrudan yabancı yatırım olgusunun, sadece bu süreçten getiri sağlama potansiyeli olan veya süreci denetlemek ve plan üretmekle yükümlü kuruluşları etkileyecek bir süreç olarak yorumlandığı anlaşılmaktadır. Oysa yabancı yatırımlar, toplumsal bir gerçeklik olarak karşımıza gelecek ve toplumun çok farklı kesimlerini farklı biçimlerde etkileyecek bir olgudur. Bu nedenle, bu yasa toplumsal bir mutabakatın projesi değil, ideolojik pozisyonu itibarıyla taraf olan bir kesimin projesidir. Bu değerlendirmeyi en açık şekilde gösteren kanıt, Hazine Müsteşarlığı Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü’nün hazırladığı, 20 Mayıs 2002 tarihli “YOİKK^[2] Doğrudan Yabancı Yatırım Mevzuatı Teknik Komitesi Toplantısı Hakkında Bilgi Notu” başlıklı metindir. Bu metnin birinci değerlendirme notunda, “Genel Müdürlüğümüzce hazırlanmış olan kanun taslağı toplantı öncesinde katılımcılara dağıtılmıştır. TOBB, TÜSİAD, YASED ve TİM’den oluşan özel sektörün önde gelen 4 temsilci kuruluşu, tasarı hakkında oldukça olumlu görüşler belirtmiş, taslağı çağdaş ve liberal karşılamışlardır. Bu dört

kuruluş, kendi hazırladıkları bir kanun taslağı da olmasına rağmen, Genel Müdürlüğümüzce hazırlanan tasarı üzerinde mutabık kalabileceklerini belirtmişlerdir,” denilmektedir.

Yasa taslağı neredeyse tamamen FIAS’ın ürünüdür. 17 Mayıs 2002 tarihinde yapılan çalıştayın sabah oturumunda yasa tasarısını bizzat FIAS yetkilileri sunmuş, eleştirileri yanıtlamış ve maddelerin gerekçelerini tartışmıştır.

Bu tasarının, zayıf bir ihtimal de olsa Meclis görüşmeleri sırasında değiştirilme olasılığı da bulunmaktadır. Bununla birlikte, DYY Kanunu tasarısını, Hazine Müsteşarlığından çıktığı şekliyle değerlendirmenin yararlı olacağına inanıyoruz.

“Kanun tasarısı taslağı”nın genel gerekçesinde, ülkemizin “*doğrudan yabancı yatırımlar alanında hiç bir dönem kendisinden beklenen performansı sergileyemediği*” saptamasından sonra, “*doğrudan yabancı yatırımların maksimize edilebilmesi için ülke çıkarları ile yatırımcıların çıkarları arasında akılcı bir dengenin sağlanması*” gerekliliği belirtilmektedir. Buna, yatırım ikliminin, “*sadece ekonomik değil aynı zamanda hukuki bir iklim*” olduğu vurgusu eşlik etmektedir.

Kurulan mantık açıktır: “Türkiye bugüne kadar yeterli yabancı yatırım çekememiştir. Bunun nedeni, yabancı girişimciler ile ülke çıkarları arasında dengenin kurulamamış olmasıdır. Denge yabancı yatırımcılar aleyhine bozuktur.” İncelediğimiz Kanun Tasarısı, yabancı yatırımcılar lehine yeni bir denge kurmayı amaçlamaktadır.

Genel Gerekçe’de dengenin neden bozuk olduğu da açıklanmaktadır: “*yatırımcıların haklarını uluslararası standartlarda korumadaki eksikliği, yeni bir kanunun hazırlanması ihtiyacını doğurmuştur.*” Bu Kanun Tasarısı ile yabancı yatırımcıların hakları “uluslararası ölçülerde korunacaktır. Koruma amacı, Genel Gerekçe’de yeteri ölçüde liberal olduğu özellikle vurgulanan yürürlükteki Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu ile bu Kanun Tasarısı’nın temel farkını oluşturmaktadır. Genel Gerekçe’de bu husus açıkça belirtilmiştir.

Aşağıda öncelikle maddeler esas alınarak hukuksal bir değerlendirme yapılacak son olarak da doğrudan yabancı yatırımlara ilişkin yeni arayış iktisadi ve siyasal açıdan değerlendirilmeye çalışılacaktır.

I. YASA TASARISININ GETİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER:

Doğrudan Yabancı Yatırım Yasa Tasarısı’nın getirdiği değişiklikleri 6 başlık altında toplamak mümkündür:

- 1) Yabancı yatırımcıların özendirilmesi için daha önceki kanunda ve yönetmeliklerde getirilen çeşitli izin ve onay yükümlülüklerinin ortadan kaldırılması, bunun yerine, Hazine Müsteşarlığı’na bildirimin yeterli sayılması.
- 2) Yabancı yatırımcının tanımına da iki açıdan yenilik getirilmiştir. Bunlar, a) sadece yabancı ülke vatandaşları değil, yurtdışında yerleşik Türk vatandaşlarının da yabancı yatırımcı sayılması, ve b) çeşitli yatırım araçları kullanılarak yabancı yatırımcıların yatırım yapmalarının yanı sıra, menkul kıymetler borsasından en az %10 hisse oranı ya da aynı oranda oy hakkı sağlayan edinimler yoluyla, yeni kurulacak veya mevcut şirkete

katılım veya şube açmak yoluyla da yabancı yatırımcı statüsünün kazanılmasıdır. Sadece hissedar olma “doğrudan yatırımcı” sayılmak için yeterli görülmektedir.

- 3) Halen yürürlükte olan ve yeni Kanun Tasarısı ile kaldırılmak istenen 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu’nda düzenlenen (m. 1/a) “Memleketin iktisadi inkişafına yararlı olma” ve (m.1/b/3) “...yabancı sermaye, ülke çapında tekel teşkil edecek faaliyetlerde bulunan kuruluşlarda çoğunluk hissesine sahip olamaz” şartları ortadan kaldırılmaktadır.
- 4) Yabancı yatırımcıların uyuşmazlık durumunda milletlerarası tahkime başvurmaları anayasaya aykırı bir genişlikte Kanun Tasarısı’da da güvence altına alınmaktadır (mç 3/e). Bu düzenleme, 4686 sayılı Uluslararası Tahkim Yasasının “idareye karşı tahkime gidebilme” olanağını da genişletmektedir.
- 5) Kaldırılmak istenen yürürlükteki 6224 sayılı kanunda getirilen (m. 2/b), ‘ mal, hizmet veya fikri haklar şeklinde ithal edilen sermayenin kıymetinin Yabancı Sermayeyi Teşvik Komitesince seçilen eksperler tarafından takdir edileceği’ ve (gerektiğinde) ‘ Yabancı Sermayeyi Teşvik Komitesi’nin eksperce takdir olunan kıymeti yeniden tetkik ve takdir edebilmesi’ şeklindeki yerel otorite temelli değer tesbiti biçimi ortadan kaldırılmakta bunu yerine “Yabancı ülkelerde kurulu bulunan şirketlerin menkul kıymetlerinin yatırım aracı olarak kullanılması halinde, menşe ülke mevzuatına göre değer tesbitine yetkili makamların ve menşe ülke mahkemelerince tesbit edilecek bilirkişilerin ya da uluslararası değerlendirme kuruluşlarının değerlendirmesi esas alınır,” (m. 3/f) şartı getirilmektedir.
- 6) 6224 sayılı Kanunda, –Merkez Bankası Umum Müdürünün Reisliğinde, Hazine Umum Müdürü, İç Ticaret Umum Müdürü, Sanayi İşleri Umum Müdürü, İşletme Vekaleti Etüt ve Plan Dairesi Reisi, Türkiye Ticaret ve Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Umumi Katibinden oluşan- Yabancı Sermaye Teşvik Komitesi yetkili merci iken bu, 95/6990 sayılı çerçeve kararında “Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü” olmuş, Kanun Tasarısı’da ise Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğünün de adını anmaya gerek görülmeksizin, her türlü politika belirleme ve bilgi isteme yetkisi Hazine Müsteşarlığı’na verilmiştir. Ayrıca, “ Doğrudan yabancı yatırımları ilgilendiren mevzuatta yapılacak değişiklik ve yeni mevzuat tasarıları hakkında Müsteşarlığın uygun görüşü alınır” şeklinde bir ifade ile yapılacak yeni düzenlemeler için de Hazine işaret edilmektedir. “Hazine’ye bildirim şartı” ile m.4/c’de belirtilen “*Doğrudan yabancı yatırımları ilgilendiren mevzuatta yapılacak değişiklik ve yeni mevzuat tasarıları hakkında Müsteşarlığın uygun görüşü alınır*” şeklindeki ifade birleşince, Hazine Müsteşarlığı doğrudan yabancı yatırımlar konusunda söz sahibi tek merci konumuna gelmektedir. Gerek 6224 numaralı kanunda kurulan Yabancı Sermaye Teşvik Komitesi, gerekse 95/6990’da yetkili merci olarak belirtilen Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü, konuyla ilgili uzman bir kurulu işaret etmektedir. Yeni tasarıda bunun yerine Hazine Müsteşarlığı gibi örgütsel yapısı ve fiziki büyüklüğü itibariyle birçok bakanlıktan daha büyük olan bir Müsteşarlık belirtmektedir. Bu olgunun da kamu örgütlenmesine yaklaşım tarzı açısından ilgi çekici olduğunu düşünmekteyiz.

II. YASA TASARISININ AYRINTILI İNCELENMESİ

A. Yabancı yatırımcının tanımıyla ilgili problemler:

Yabancı yatırımcının tanımıyla ilgili üç temel problem noktası söz konusudur. Birincisi, “yurtdışında ikamet eden Türk vatandaşlarının” da yabancı yatırımcı sayılmasıdır (m.2/a, 2). Bu çerçevede tartışılması gereken birçok nokta bulunduğu kanısındayız. 6224 sayılı kanun “yabancı yatırımcıyı” tanımlama gereği duymaksızın “ana yabancı sermaye”yi tanımlamıştır. Kişiyi, yani sermayedarı değil, şeyi, yani sermayeyi esas alan bir tanımlama bulunmaktadır. Bu bağlamda ana yabancı sermaye, “*bu kanun mevzuuna giren bir teşebbüsün verimli bir şekilde kurulması, tevsii ve yeniden faaliyete geçirilmesi için hariçten ithal edilen, 1) Yabancı para şeklindeki sermaye, 2) makina, teçhizat, alet ve bu mahiyetteki mallar, makina aksamı, yedek parçalar ve malzeme ile [Yabancı Sermaye Teşvik] Komite(si)’nin kabul ettiği sair mallar, ve 3) lisanslar, patent hakları ve alameti farika gibi fikri haklar ve hizmetler*” dir. Dolayısıyla, yabancı sermaye ithali, “ithal ikameci kalkınma modeli çerçevesinde” gerekli görüldüğü oranda izin verilecek olan “çeşitli kıymetler”dir. Yabancı yatırımcı 07.06.1995 tarih ve 95/6990 sayılı Yabancı Sermaye Çerçeve Kararında tanımlanmıştır. Ancak bu kararda da yurtdışında yerleşik Türk vatandaşları yabancı yatırımcı statüsünde değildir. Bu bağlamda, 6224 sayılı kanun ile Kanun Tasarısı’nın ve 95/6990 sayılı Kararın ruhu birbirinden tamamiyle farklıdır. Birincisinde, para, makina ve fikri hakkın, ulusal kalkınma/sanayileşme perspektifi çerçevesinde ithali söz konusu iken, ikincisinde yabancı yatırımcıların doğrudan kar amacı güderek yerel iktisadi alanlara yatırım yapmaları ve yerel girişimcilerin yanında ve onlarla rekabet içerisinde bir girişimci niteliğine bürünmeleri söz konusudur. 6224’de para, mal ve fikri hak satan yabancılar varken yeni Kanun Tasarısı’da iş kuran, işletmecilik yapan, alıp-satan yabancı girişimciler vardır. Bu bağlamda yabancı yatırımcıyı tanımlamak gerekmektedir. Ayrıca yabancı yatırımcı, yerli yatırımcılara tanınmayan “uluslararası tahkim” gibi bir hakkın tanınmış olması dolayısıyla da kaçınılmaz olarak tanımlanmak zorundadır:

İkincisi, yabancı yatırımcı niteliğine sahip olan kişilerin “... *menkul kıymetler borsasından en az %10 hisse oranı ya da aynı oranda oy hakkı sağlayan edinimler...*” yoluyla yabancı yatırımcı olabileceklerinin kabul edilmesidir (m.2/b, 6). %10’luk edinim portföy yatırımı niteliğindedir; doğrudan yatırım saymamak gerekir. Bu maddenin gerekçesi açıklanırken “%10 oranı, yabancı yatırımcıların uzun vadeli beklentilerini temsil ettiği uluslararası alanda kabul edilen orandır,” denilmektedir. “Uluslararası alan” olarak kastedilen şeyin ne olduğu açık olmadığı gibi, bu oranı TC devletinin neden kabul etmesi gerektiği, kabul etmezse ne tür olumsuzluklarla karşılaşacağı, ya da kabul etmesi durumunda hangi yabancı yatırımları çekme potansiyeline kavuşacağı belirtilmemektedir. Ya da gerekçeler arasında sıkça geçen, “yatırımcıların haklarını uluslararası standartlarda koruma” amacına nasıl hizmet edeceği de açık değildir. Çünkü bu madde bir hakkı korumaya değil, bir kesime bir hak/yetki/statü vermeye ilişkin bir düzenleme getirmektedir. Bu hakkın hangi ekonomik-politik-kültürel vb. gerekçelerle bu nitelikte yatırım yapan yabancı yatırımcılara verildiğinin gerekçesi açıkça belirtilmemiştir. Sunulan, gerekçe olmaktan uzaktır. Kaldı ki, bu oran, tasarının hazırlanmasındaki temel amacı kaydırıldığı, bu tasarının, doğrudan yabancı

yatırımcıyı çekmekten başka hedeflere hizmet edebileceği şeklinde kuşkuların uyanmasına da yol açmaktadır.

Kanun Tasarısı’de (m. 3/a, 2), “Yabancı yatırımcılar yerli yatırımcılarla eşit muameleye tabidir,” denilerek yabancı yatırımcılar yerli yatırımcılara eşitlenmeye çalışılmış gibi bir izlenim yaratılmaktadır. Ancak kanımızca uygulamada tam tersi gerçekleşecek, yani ‘yerli yatırımcılar yabancı yatırımcılara eşitlenecektir. “Yerli yatırımcıya da tahkim yolu açılsın” diye feveran eden Türk burjuvazisi, Kanun Tasarısı yardımıyla bu olanağa kavuşturulmaktadır. Yerli yatırımcılar şirketlerinin %10’luk hissesini yabancı bir ortağa, hatta Almanya’daki dayısına, ABD’de yerleşik oğluna-kuzenine devredip, kamu ile aralarında çıkan uyuşmazlıklar için idare mahkemelerine değil uluslararası tahkime gitme olanağına kavuşacaklardır.

B. “... İzin ve onay sisteminin bilgilendirme sistemine dönüştürülmesi ...” m.1

Tasarının 1.maddesinde “doğrudan yabancı yatırımların gerçekleştirilmesinde izin ve onay sisteminin bilgilendirme sistemine dönüştürülmesi” yasanın amacı olarak ortaya konmaktadır. Bu düzenleme, temel sistem değişikliğini en yalın biçimde ortaya koymaktadır.

İzin/onay, anayasada yer alan bir temel hakkın kullanılması için geliştirilen sistemlerden biridir. Temel ilke, hakların kullanılmasında “serbestlik”tir. Kimi hakların kullanımı ise, yasalarla, idareden bir izin alınmasına bağlanmış olabilir. İzin gerekliliği, hakkın kullanılmasının özellikle, güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık vs. gibi konularda bir sakınca doğurma tehlikesi varsa sözkonusu olur. İzin alınması gerekmeyen durumlarla tam serbestlik arasında bir de “bildirim” sistemi bulunmaktadır. Hakkını kullanan kişi, yetkili merciye bunu bildirir. Yani izin alınması gerekli değil, salt yetkili merciyi bilgilendirmek yeterlidir. Bunun dışında, ülkedeki yabancıların, temel haklar konusundaki konumu, vatandaşların konumundan farklıdır. Özellikle güvenlik gerekçesi, yabancıların temel hakları kullanması konusunda, vatandaşlara göre daha fazla sınırlamalara tabi olmasını gerektirir. Kanun Tasarısı, yabancı yatırımlar konusunu, tamamen serbestleştirmekte, iktisadi kamu düzenine ilişkin hiçbir hassasiyeti gözönüne almamaktadır. Yabancıların, doğrudan yatırımları için artık izin almalarına gerek bulunmamaktadır. Yetkili merciileri “bilgilendirmeleri” yeterli olacaktır.

Kanun Tasarısı’nın getirdiği radikal değişiklik, Anayasa’da tanınan temel hakların kullanılmasında, yabancıların durumunun dikkate alınması ilkesini gözardı eden bir düzenlemedir. Bunun dışında, izin sisteminin kaldırılması, yabancı yatırımlar konusunda, idarenin bir planlama yapabilme olanağını da önemli ölçüde sınırlandırmaktadır. Ülke ekonomisi için yararlı olmadığı düşünülen bir doğrudan yabancı yatırımcıyı “izin vermeme” yoluyla engellenme olanağı bulunmamaktadır.

C. “Yatırım serbestisi ve milli muamele” (m.3/a)

3.maddenin a bendine göre, doğrudan yabancı yatırımlar, “serbesti ve milli muamele”

ilkelerine tabidir. Bendin devamında bu ilkeler açıklanmaktadır: “*Yabancı yatırımcılar tarafından Türkiye’de doğrudan yabancı yatırım yapılması serbesttir. Yabancı yatırımcılar yerli yatırımcılarla eşit muameleye tabidirler.*” Yabancı yatırımcılara, uyuğu oldukları ülkelerde, Türk girişimcilere aynı hakkın tanınmış olup olmadığına bakılmaksızın, Türkiye’de yatırım serbestisi tanınmaktadır. Bu durum karşılıklılık ilkesine aykırıdır.

Oysa bu maddenin 6224 numaralı Yabancı Sermaye Teşvik Kanunu'nda muadili olan 10. maddede “*Yerli Sermayeye ve teşebbüslere tanınan haklar, muafiyetler ve kolaylıklardan, aynı sahada çalışan yabancı sermaye ve teşebbüsler de istifade eder*” denilmekte ve “eşit muamele”den farklı bir mantık geliştirilmektedir. Yabancı yatırımcının yabancılığı kabul etmekte ve bunlara yerli yatırımcıya tanınan haklardan yararlanabilme olanağı/ayrıcılığı verilmektedir. Bu eşitlik demek değildir. Her iki maddenin ruhu temelde farklıdır. Yeni düzenleme, vatandaş yabancı ayrımını teşebbüs hürriyeti bağlamında ortadan kaldırmaktadır.

Yabancı yatırımcı, “vatandaş” yatırımcıdan farklıdır. Bu yatırımlar üzerinde devletin herhangi bir müdahalesinin uluslararası bir sorun yaratma ihtimali yüksektir. Kanun Tasarısında, yabancı yatırımcılara tam bir serbesti tanınmış, idareye, özellikle, kamu düzeni, güvenlik ve iktisadi/doğal olağanüstü haller düşünülerek herhangi bir yetki verilmemiştir.

Devletin, Anayasa’nın 48.maddesinde yer alan “*özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri al(-ma)*” yükümlülüğünü yerine getirmesini sağlayacak herhangi bir olanak yasada öngörülmemiştir.

D. Yabancı yatırımcıların, müttekabiliyet esası gözetilmeden taşınmaz mal edinme ayrıcalığı (m.3/d)

Tasarının 3.maddesinin “d” bendinde, “*yabancı yatırımcıların Türkiye’de kurdukları veya iştirak ettikleri tüzel kişiliğe sahip şirketlerin Türk vatandaşlarının edinimine açık olan bölgelerde yatırım faaliyetlerinin gereği taşınmaz mülkiyeti veya sınırlı aynı hak edinmeleri serbesttir*” hükmü yer almaktadır.

Böylelikle, Türk hukukunun en hassas konularından birinde köklü bir değişiklik getirilmektedir.

Yabancıların, Türkiye’de taşınmaz mal edinmelerine ilişkin düzenlemeler, Anayasa Mahkemesi kararlarına konu olmuş ve Anayasa Mahkemesi’nin içtihadı, “yabancıların ancak “müttekabiliyet esasının dikkate alınması ve güvenlik gerekçeleriyle sınırlamalar getirilmesi şartıyla taşınmaz mal edinebileceği” şeklinde istikrar kazanmıştır. Turizmi Teşvik Yasası gibi yasalarımızda, bu içtihatla çelişen Anayasa’ya aykırı düzenlemeler bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi’nin denetiminden geçmemiş ve bu nedenle de iptal edilmemiş olan bu düzenlemelerin varlığı, anayasaya aykırı bir düzenleme yapılmasının gerekçesi olamaz.

Tasarı, Anayasaya aykırılığı ortadan kaldırmak için, yabancı yatırımcıların Türkiye’de kurdukları şirketlerden bahsetmektedir. Buna göre, bu şirketler Türk uyrukluğunda olacağı için, bunların Türkiye’de taşınmaz mal edinmeleri de anayasaya aykırı olmayacaktır. Ancak maddenin

yazımından kolayca anlaşılacağı üzere, bu formülasyon mevcut hukuki durumun boşluklarından yararlanmayı amaçlamaktadır.

Yabancı yatırımcıların kurduğu şirketler, yabancı olarak telakki edildiği içindir ki bu hak onlara ayrıca bir yasal düzenleme yapılarak tanınmaktadır. Ayrıca, yabancı yatırımcıların, Türkiye’deki iktisadi varlıkları serbestçe yurtdışına aktarabileceklerini öngören 3/b hükmüyle birlikte değerlendirildiğinde taşınmaz mal edinme serbestisinin önemi açık biçimde ortaya çıkmaktadır. İleri teknoloji getirmesini beklediğimiz yabancı yatırımcıların emlak spekülasyonu ile uğraşmaları ve kazandıkları iktisadi değerleri yurtdışına transfer etmeleri mümkün kılınmaktadır.

Son olarak, maddede yabancı, yatırımcıların taşınmaz mal edinmeleri için aranan “*yatırım faaliyetlerinin gereği*” olma koşuluna ilişkin herhangi bir açıklık da getirilmemiştir. Yabancı yatırımcının taşınmaz mal edinmesi, bunun yatırım faaliyetinin gereği olması zorunludur. Ancak, bu gerekliliğin kimin tarafından saptanacağı belirsizdir. Yabancı yatırımın, izin değil de “bildirim” usulüne tabi kılınmış olması denetim yapılmasını imkansız hale getirmektedir.

E. Devlet ile olan uyumsuzluklarını milli mahkemelerde değil tahkimde çözme ayrıcalığı (m.3/e)

Tasarının 3.maddesinin “e” bendine göre, “*yabancı yatırımcılar, idare ile aralarında çıkabilecek yatırım sözleşmelerinden doğan uyumsuzlukların çözümlenmesi için ... milli veya milletlerarası tahkim ... yollarına başvurabilirler.*”

Özel kişi veya kuruluşların tahkim yasasından yararlanabilmesi için, diğer şartlar saklı kalmak üzere, taraflardan birisinin “yabancılık unsuru” taşıması gerekmektedir (4686 sayılı Uluslararası tahkim Yasası m. 1/b). Yabancılık unsurunun ne olduğu 4686 sayılı Yasanın 2. maddesinde belirtilmiştir. Özel kişiler kamuya karşı tahkime ancak sınırlı bir durumda gidebilmektedir. Bu da “*21.1.2000 tarihli ve 4501 sayılı Kamu Hizmetleri ile ilgili İmtiyaz Şartlaşma ve Sözleşmelerinden Doğan Uyumsuzluklarda Tahkim Yoluna başvurulması Halinde Uyulması gereken ilkelere Dair Kanun uyarınca yabancılık unsurunun bulunduğu kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyumsuzlukların milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi*” durumudur. Dolayısıyla tahkim yasası idare ile ortaya çıkacak uyumsuzluklara ilişkin sınırlı bir yol açmakta, “kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyumsuzluklar” için tahkim olanağı bulunmaktadır. Oysa Kanun Tasarısı, “*Yabancı yatırımcılar, idare ile aralarında çıkabilecek yatırım sözleşmelerinden doğan [tüm] uyumsuzlukların çözümlenmesi ...*” için tahkim yoluna gidebileceklerini öngörmektedir. Normalde idari yargının konusu olacak bir uyumsuzluk, Kanun Tasarısı ile uluslararası tahkimin konusu haline getirilmektedir. Dolayısıyla Kanun Tasarısı’nın, uluslararası tahkimin sınırlarını genişleten bir niteliği vardır.

İdare ile yabancı arasında “yatırım sözleşmeleri”nden çıkacak uyumsuzluklar idari nitelikteki uyumsuzluklardır. (taraflardan birinin idare olması, konunun kamu hizmetini veya genel olarak kamu yararını ilgilendirmesi ve idarenin kamu gücüne dayanan müdahale olanaklarının bulunması gibi unsurlar sözleşmeyi “idari” hale getirir.)

Anayasanın ve Anayasa Mahkemesinin kurduğu sisteme göre, idari nitelikteki hukuki uyuşmazlıklar idari yargıda çözüme bağlanır. İdari işlerin yargı mercii idari yargıdır. Tahkim, doğası gereği olarak idari işlerle ve idari yargıyla uyumsuzdur. Ancak, yine dış baskılar sonucu, Anayasa değişikliği yapılarak bir istisna getirilmiştir. Anayasa'nın 125. maddesine göre, “*kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinde bunlardan doğan uyuşmazlıkların milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülebilir. Milletlerarası tahkime ancak yabancılık unsuru taşıyan uyuşmazlıklar için gidilebilir.*”

Anayasa'da her türlü idari sözleşme için değil, sadece imtiyaz sözleşmeleri için tahkim imkanı getirilmiştir. Tasarıdaki hükümde ise her türlü idari sözleşme için tahkim imkanı öngörüldüğünden bu hüküm açıkça anayasaya aykırıdır.

Bir başka problemlili durum da m. 3/b'de düzenlenen “Kamulaştırma ve devletleştirme” nedeniyle ortaya çıkabilmektedir. İlgili maddede “*Doğrudan yabancı yatırımlar, yürürlükteki mevzuat gereğince, kamu yararı gerektirmedikçe ve karşılıkları ödenmedikçe kamulaştırılamaz veya devletleştirilemez,*” denilerek bir kamulaştırma veya devletleştirme durumu tanımlanmaktadır. Bu hüküm, Anayasa'daki kamulaştırma ve devletleştirmeye ilişkin maddelerin hemen hemen tekrarı niteliğindedir. Kamulaştırma ve devletleştirme konusu olan bir taşınmaz malın veya işletmenin yabancıya ait olması özel bir durumdur. Bu özel durumun, Anayasa'daki hükmün genel tekrarıyla geçilmesi yetersizdir. Amaç, yabancı yatırımcıya güven mesajı vermektir. Kamulaştırma ve devletleştirme konusunda önemli bir sorun tahkim yöntemiyle birlikte düşünüldüğünde ortaya çıkmaktadır. 3. maddenin e bendi, yapılan kamulaştırma/devletleştirme faaliyetine karşı yabancı yatırımcının kamuya karşı uluslararası tahkime gitme yolunu açmaktadır. “Kamu yararı gereği ve ulusal/kamusal bir tasarrufla devletleştirilen” kuruluşlar için uluslararası tahkim yolu (m.3/e'de) açılmaktadır. Yukarıda da değinildiği gibi bu davanın idari yargının konusu olması gerekir.

F. Yabancı yatırımcıların, kar, temettü, dış kredi vb'lerini yurtdışına serbestçe transferi (m.3/c).

Tasarının 3.maddesinin “c” bendine göre, “*yabancı yatırımcıların Türkiye'deki faaliyet ve işlemlerinden doğan net kar, temettü, satış, tasfiye ve tazminat bedelleri, lisans, yönetim ve benzeri anlaşmalar karşılığında ödenecek meblağlar ile dış kredi ana para ve faiz ödemeleri, bankalar veya özel finans kurumları aracılığıyla yurt dışına serbestçe transfer edilebilir.*”

32 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Kararnamesinin mevcut serbestliğinden farklı olarak yeni düzenlemenin önemi “kanuni” bir serbestlik olmasıdır. Basit bir kararname değişikliğiyle kaldırılamayacak bir güvence verilmektedir. Bu madde, artık popüler kültürümüze bile girmiş olan, “yabancı sermaye gelsin, işletmesini kursun, verimli çalışsın, vergisini versin ve kârını da yurtdışına transfer etsin” söyleminin bir yasa tasarısı maddesinde somutlaştırılmasından başka birşey değildir.

Üstelik bu maddeyle yurtdışına transfer imkanı getirilen şey salt klasik anlamda ticari işletme kârları değildir. Örneğin, Türkiye'ye iktisaden hemen hemen hiçbirşey katmayan, borsa işlemleri, hisse senedi yatırımları, emlak spekülasyonu gibi faaliyetlerden kazanılan paralar da yurtdışına transfer edilebilecektir.

Transfere, Türkiye’de üretilen değerlerin en azından bir kısmının burada kalmasını güvence altına alabilecek herhangi bir sınırlama getirilmemiştir. Örneğin, vergi borcu bulunan, sigorta primlerini ödemeyen, teknolojik yenilik için fon ayırmayan yabancı yatırımların yurtdışına transfer yapması engellenebilirdi.

Tasarıda devletin, düzenleme görevine ve müdahale imkanlarına ilişkin bir araç öngörülmemiştir. Anayasa’nın, “*Piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi*” başlıklı 167.maddesine göre, “*Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler. Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek mali yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir.*”

G. Müsteşarlığın elde ettiği “...bilgilerin istatistikî amaç dışında ispat aracı olarak kullanılamaması”ması (m.4/III)

Tasarının 4.maddesinin III. fıkrasına göre “*yabancı yatırımcılar, yatırımları ile ilgili istatistikî bilgileri Müsteşarlıkça hazırlanacak yönetmelikle belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde Müsteşarlığa bildirirler. Söz konusu bilgiler istatistik amaçları dışında ispat aracı olarak kullanılamaz.*”

Bildirim şartı sayesinde elde edilecek bilgilerin de herhangi bir denetleme faaliyetinin veya “ispat çabasının” aracı olarak kullanılamayacağı, Kanun Tasarısı yoluyla güvence altına alınmaktadır. Bildirim şartı yoluyla elde edilecek bilgiler Hazine Müsteşarlığı’nın salt doğrudan “yabancı yatırımlara ilişkin bilgi sistemini kurması ve geliştirmesi” amacıyla kullanılacaktır. Bu bağlamda, yabancı yatırımcıların (ve aynı şekilde yurt dışında ikamet eden Türk vatandaşlarının) serbestçe Türkiye’de yatırım yapmaları güvence altına alınmak istenmektedir.

Yabancı yatırımcılarla devlet veya bireyler arasında çıkabilecek uyuşmazlıkların yargı yoluna gitmesi halinde, bu düzenleme karşısında, idarenin elindeki bilgilerin ispat aracı olarak kullanılması mümkün olmayacaktır. Hukukumuzda ve bütün uygar hukuk düzenlerinde, mahkemelerin idarenin elindeki her türlü bilgi ve belgeye yargılama sırasında ulaşması, incelemesi ve gerektiğinde bu belgeleri hükmüne esas yapması mümkündür. Ulusal güvenlik ve ticari sır gibi bilgiler sözkonusu olduğunda Mahkemenin, elde ettiği ve incelediği belgeleri taraflara açıklamaması gibi bir yöntem uygulanabilir. Ancak, incelediğimiz Tasarının yaptığı gibi, tüm bilgilerin “ticari sır” gerekçesiyle, yargılama sürecinin dışında bırakılması Anayasaya aykırıdır. Anayasanın “Hak arama hürriyeti” başlıklı 36.maddesine göre, “Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.”

Otoriterlik eleştirisi ve demokrasi savunusu temelinde, devlet örgütlenmesinin kapalılığına, gizliliğine saldıran, *governance* kavramının büyüyle şeffaflık isteyen neoliberaler aynı hassasiyeti ticari sırlar için göstermemektedir. ÇÜŞ’lerin, dünya ölçeğinde yarattığı etki, devletlerin coğrafi sınırlarıyla kıyaslandığında inanılmaz boyutlardadır. Bunların faaliyetlerini perdeleyen ticari sır

kavramının sorgulanması ve bunlar için şeffaflık talebi, demokratik hareketler için temel taleplerden biri olmalıdır.

H. Sayı ve iş niteliği sınırı olmaksızın yabancı personel istihdamı ayrıcalığı (m.3/g)

Tasarının 3. maddesinin “c” bendine göre, “*bu Kanun kapsamında gerçekleştirilecek yatırımlarda, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde yabancı uzman personel çalıştırılabilir.*”

Doğrudan yabancı yatırımlarda, çalışacak yabancı personel “uzmanlar”la sınırlanmıştır. Ancak bunun dışında bir sınırlama öngörülmediği gibi, “uzman personel” kavramının kapsamına ilişkin bir açıklık da bulunmamaktadır. Örneğin, ileri teknoloji bilgisine sahip olmayı gerektiren bir uzmanlık mı kastedilmektedir? Yoksa sözcüğün genel anlamıyla “herhangi bir işte uzman olmak” mı kastedilmektedir?

Ulusal işgücü piyasasını korumak devletin anayasal ödevidir. Anayasa’nın “**Çalışma hakkı ve ödevi**” başlıklı 49.maddesine göre, “*Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.*” Yasa Tasarısında, devletin alması gerekli tedbirlere ilişkin hiçbir düzenleme bulunmamaktadır. Örneğin, yabancı uzmanların yapacağı işler için, Türkiye’de yapılamaması, yabancı uzman sayısı için yerli personelin belli bir oranından fazla olmaması, çalışma süresi için de 2-3 sene gibi bir sınırlama getirilebilirdi. Ayrıca daha uygun olarak, doğrudan yabancı yatırımcılara, istihdam ettikleri yabancı personeli belirli bir geçiş süresi içinde yetiştirdikleri yerli personelle ikame etme zorunluluğu getirilebilirdi.

Kanunun genel tarzı, yabancı yatırımcılara güven verici kısa kurallarla yetinmek şeklindedir. Tek cümlelik, kısa bir düzenlemeyle, yabancı personel istihdamı gibi çok yönlü bir sorun “çözölmekte”dir.

Yabancı yatırımcıların istihdam edeceği yabancı personeli için sınırlamalar getirilebileceği Dünya Ticaret Örgütü’nün serbestleştirici anlaşmalarında bile bulunmaktadır. Örneğin, hizmet ticaretini dünya ölçeğinde serbestleştirmeyi amaçlayan Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (GATS), hizmetlere bağlı olarak kişilerin dolaşımına da izin vermekle birlikte Anlaşma metninde sınırlamalar getirdiği gibi, taraf ölkeler de verdikleri taahhüt listelerinde ek sınırlamalar öngörmektedir. GATS kuralları ölkelere güvenlik, sağlık ve **ekonomik nedenlerle** gerçek kişilerin dolaşımını engelleme yetkisi vermektedir. ... Serbestleşme taahhütleri genel nitelikte olmamakta, belirli kişilere (örneğin şirket yöneticilerine), belirli hareket biçimlerine (örneğin şirket içi transferlere) ve belirli süreler için (örneğin en fazla dört yıl) liberalizasyon taahhütleri yapılmaktadır.^[3] 100 üye ölkenin genel taahhütlerine ilişkin listelerinin incelenmesi sonucunda, üye ölkelerin, gerçek kişilerin hareketlerinde getirdikleri serbestliği, üst düzey yöneticiler, uzmanlar ve şirket içi transferlerle sınırlı tutmak istedikleri görölmektedir. 240 genel taahhütten 135’i şirket içi yönetici uzman transferi ile ilgilidir. Taahhütler vasıflı işgücü lehinedir. Taahhütlerin yalnızca %17’sinde düşük vasıflı kişilerin de kapsanabileceği belirtilmiştir (diğer koşullar saklı kalmak kaydıyla). Pekçok ölkede gelecek kişilere

"ekonomik açıdan ihtiyaç duyulması"nı şart koşturmaktadır. 80 taahhüt, sayısal kotalar koymaktadır. Bu kotalar bir şirketin toplam personelini, üst düzey personelini ya da ödediği ücretleri parametre olarak alabilmektedir. 31 vakada üst düzey yöneticiler, uzmanlar vb. için taşınmaz mal sınırlamaları mevcuttur. 32 vakada teknoloji transferi koşulu mevcuttur. Buna göre, üst düzey yönetici ve uzmanların yerel personeli eğitmesi talep edilmektedir. Bu koşul genelde gelişmekte olan ülke hükümetleri tarafından konmaktadır. 10 vakada coğrafi yada sektörel hareketlilik kısıtlaması mevcuttur.^[4]

Görüldüğü gibi, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını hedefleyen incelediğimiz Tasarı, bu tip hassasiyetlerin hiçbirini içermemektedir.

Unutmamak gerekir ki, doğrudan yabancı yatırımlar geldiği coğrafyaya esas olarak iki kanaldan değer bırakır: Ücretler ve vergi. Bunlar geniş vergi muafiyetleri tanındığı ve yurtdışına transferler, vergi ve prim borcu bulunmaması gibi koşullara bağlanmadığı düşünüldüğünde, yabancı yatırımcıların yerli işgücünü istihdam etmesinin önemi artmaktadır. Kendi personeliyle gelen, bu personele yaptığı ödemeler de yurtdışına transfer edilebilen bir yabancı yatırımın bu topraklara ne bırakabileceği tartışmalı hale gelecektir.

SONUÇ

Doğrudan yabancı yatırımlar, özellikle 1970'lerden itibaren ulaşım ve haberleşme maliyetlerinin dünya ölçeğinde ucuzlaması ve buna bağlı olarak küresel üretim süreçlerinin gelişmesiyle birlikte ülkelerin gündemine yoğun biçimde girmiş bir olgudur. Temel itici gücü, merkez ülke çok ülkeli şirketlerinin (ÇÜŞ) üçüncü dünya ülkelerinde ucuz emek gücü ve doğal kaynak arayışı olan doğrudan yabancı yatırımlar, özellikle Dünya Bankası, OECD, IMF gibi kuruluşların tarafından az gelişmiş ülkelere yönelik yeni bir kalkınma kavramının tanımlanmasında da temel bir araç olarak sunulmaktadır. Bu anlayışa göre, azgelişmiş ülkelerin sınırlarını kapatarak kalkınması söz konusu olamaz; kalkınmanın itici gücü ulusal yatırımların artırılması değil uluslararası yatırımların teşvik edilmesi ve uluslararası yatırımcıların ulusal sınırlar içerisine çekilerek yatırım yapmaları için gerekli koşulların hazırlanmasıdır. Dünya Bankası'nın kalkınma, ÇÜŞ'ler ve yabancı yatırımlarla ilgili hemen hemen bütün kaynaklarında gözlenebileceği gibi, bu bakış açısında 'ÇÜŞ'ler de artık korkulması gereken kuruluşlar değildir; ekonomik büyümeyi, uluslararası alanda kurulabilen ağ benzeri yapıların ve birliklerinin ürünü olarak algılamak gerekir ve bu ağların taşıyıcısı ve geliştiricisi de ÇÜŞ'lerdir.' Dünyayı 1970'ler özellikle de 1980'lerden sonra saran rüzgar temel olarak kalkınmaya yönelik bu tür bir perspektifin ürünüdür. Küresel sermayenin daha ucuz işgücü ve bedava doğal kaynak arayışının ürünü olan doğrudan yabancı yatırımlar, uluslararası küresel elit kuruluşlar tarafından allanıp pullanıp böylesi bir ideolojik çerçeve içerisinde azgelişmiş ülkelere sunulmaktadır. Türkiye'de de özellikle 1980'lerden sonra devlet yatırım politikaları IMF ve Dünya Bankası güdümlü bu ideoloji çerçevesinde şekillendirilmeye çalışılmıştır.

Oysa yabancı yatırım eğer kontrol edilmezse "yıkıcı" ve "yoksullaştırıcıdır;" azgelişmiş ülke emeğini ve kaynaklarını "sömürme" temelinde örgütlenmektedir. Azgelişmiş ülkelerin karşısına

çıkan yatırımcı profili ise hiç de basit girişimcilerden oluşmamakta, dünyanın dört bir yanında örgütlenmiş, ülkelerin politikalarını belirleyen, değiştiren, darbeler ve krizler yaratan “dünyanın efendileri” ÇÜŞ’lerden oluşmaktadır. Yağmur ormanlarındaki kıyımdan, Bergama köylülerinin zehirlenmesine, Nike, Levi’s ve Meksika’da *Macquilladora* fabrikalarında yarı aç yarı tok çalışan işçilere, dünyanın dört bir yanında (ve yakın zamanda belki de Türkiye’de) toprağını ÇÜŞ’lere kaptırmış topraksız köylülere kadar hepsi bu kalkınma anlayışının bir ürünüdür. Dünya ve ülkemiz, eğer bugün bu kadar kötü koşullarda ve fakirlik içerisinde kıvranıyorsa bu, küresel kalkınma modellerine yeterince uyum sağlayamadığı için değil, kaçınılmaz olarak bu modellere bağlandığı, bağlanmaya zorlandığı içindir.

Küresel sermaye ve umudunu bu sermayenin taşeronu olma potansiyeline bağlamış yerli burjuvazinin büyük bir kesimi için dünya mal ve hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi ve küresel pazarın yaratılması amacıyla doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının önündeki ulusal engellerin kaldırılması gerçekten önemlidir. Dışarıda üretilen malların önündeki gümrük engellerinin kaldırılması gibi basit bir mantığa dayanan eski serbestleştirmeye kıyaslandığında küreselleşme hedefinin unsuru olarak “doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının serbestleştirilmesi,” yabancı girişimin tüm üretim unsurlarıyla (sermaye, emek, teknoloji vs.) “dışarı”nın “içeri”ye taşınmasını gerektirmektedir.

Bu nedenle, doğrudan yabancı sermaye yatırımları temelinde bir serbestleştirme, klasik uluslararası mal ve hizmet ticaretinin serbestleştirilmesinden daha fazla müdahaleci ve daha çok tek tipleştiricidir. Ulusal pazarlara sadece “mal ve hizmet” değil, tüm unsurlarıyla doğrudan yabancı sermaye yatırımı girmektedir. Bu, özellik de serbestleştirmeye taraf olan devletlerin tümünün birlikte benimsemesi gereken ve ulusal ihtiyaçları değil, serbestleşmenin ihtiyaçlarını esas alan ortak kuralların konmasını, pazarı düzenleyen devlet mekanizmalarının ve hukukun yeknesaklaştırılmasını gerektirir. Yeknesaklaştırma, kaçınılmaz olarak, ulusal özelliklerin, ihtiyaçların ve ulusal müdahale araçlarının terk edilmesi sonucunu doğurmaktadır.

İncelediğimiz tasarının mantığı, Dünya Ticaret Örgütü’nün serbestleştirici anlaşmalarında gördüğümüz ilkeler çerçevesinde kurgulanmıştır. Temeli “*milli muamele*” ilkesidir. Bu basit ilke, “pazarda yerli ve yabancı ayrımı yapmama”yı öngörerek yani, “yerli-yabancı” ayrımını kaldırarak çok köklü bir serbestleştirme gerçekleştirmektedir. Ulusallık hukuken ortadan kaldırılmaktadır.

İç dengelerden korunmak - kurtulmak isteyen yerlinin, yabancı ile ortaklık kurup kendi ülkesinde "yabancılık üstünlükleri"nden yararlanmaya ve "yabancı hukuku"nun öznesi olmaya yönlendirecek kadar özendirecek bir "yabancılaştırma" sözkonusudur.

Dünya Ticaret Örgütü, IMF, OECD gibi uluslararası niteliğini yitirip, küresel elitleriyle ulusüstü (*supranasyonal*) hale gelmiş örgütlerin önyak olduğu “Yatırım İklimi Yasaları” ve çok taraflı anlaşmalar, kapitalizmin, artık tek tek milli pazarlara hakim olmakla yetinmeyerek tüm dünyayı tek bir pazar gibi kurgulama ihtiyacına yanıt vermektedir. Bu, yeni bir aşamayı temsil etmektedir. Geçmişte ulusal pazarların varlığını kabul eden, ancak serbest ticaret sayesinde bu pazarlara hakim olmak için yarışan ÇÜŞ kapitalizmi artık dünyayı tek bir pazar olarak kurgulamaktadır. Ulusal pazar yerini “açık dünya pazarı”na bırakmaktadır. Pazarı millileştiren

coğrafya, bu coğrafya üzerinde kurulan yönetim aygıtı, hukuku ve gümrük vergileriyle “egemen devlet, ” dünya ölçeğinde geri çekilmektedir. Devlet gümrük, bütçe ve hukuku üzerindeki hakimiyetini yitirmekte, dünya pazarının hukuku bunların yerini almaktadır. Dünya Ticaret Örgütü yeni yasakoyucu görevini üstlenmeye hazır görünmektedir. Devletin alanı olarak, kitleleri denetim altında tutmak ve küresel pazar düzeninin kendi egemenlik alanına düşen kısmında asayiş sağlaması kalmakta, sosyal devletten cezalandırıcı devlete geçilmektedir. Ulusal pazarın, dünya pazarına eklenmesiyle ulusallık vurgusu devreden çıkıyor değildir. Bu durum, çelişik gibi görünse de yeni gelişmelerin mantığıyla uyumludur. Doğrudan yabancı sermayeyi çekmek için ülkeler, tüm ulusal ve kamusal kaynaklarını küresel pazara sunmaktadır. Çünkü ulusal kalkınmanın yolu, ulusal sınırlar dahilinde başka ülkelerle rekabet edebilecek düzeyde ucuz işgücü, doğal kaynak, alt yapı olanağı ve yasal serbesti sağlamakla mümkündür. Bu sistemin mantığı, “kendinizi ne kadar ucuza ve iyi pazarlarsanız, karşılıklı kazanırsınız,” şeklinde kurulmaktadır. Oysa elimizde “bütünüyle hiyerarşik” bir düzlemde oynanan bir oyun mevcuttur. Hiyerarşinin düzeyleri birbirine karışmaz, yani, siz ÇÜŞ’lerle rekabet edemezsiniz. Burjuvanızla taşeron, emeğinizle köle olabilirsiniz, ama ÇÜŞ’lerle rekabet edemezsiniz, onlar kendi aralarında rekabet ederler. Ancak, yine de dünya vahşi bir rekabet anlayışı üzerine kurulmaktadır; bu rekabet de yabancı yatırımcı çekme yarışına girmiş az gelişmiş ülkelerin ölümcül rekabetinden başka birşey değildir. Daha iyi imkanlar sunarak daha çok yabancı yatırımcı çekme yarışına girmiş az gelişmiş ülke hükümetleri, ülkelerini ÇÜŞ’lere adeta peşkeş çekmektedirler. Çünkü dünya ekonomisine yön veren üretim teknikleri ve sanayi/hizmet dallarında herhangi bir varlığı bulunmayan az gelişmiş ülkelerin, pazarlık gücü olarak ortaya koyabilecekleri şeyler, ulusal coğrafyalarının doğal kaynakları ve halkın ucuz emeğinden başka birşey değildir.

Dünya ile eklenmiş, dünyada kendisine dayatılan kapitalist iş bölümünü kabul etmiş ve buna ortak olmuş girişimcilerimiz, Türkiye’nin doğal kaynaklarını, emekçilerin, çalışma koşulları, sendika, ücret gibi tüm kazanımlarını ve bir bütün olarak devletin kamusal kaynaklarını dünya pazarında bir rekabet unsuru olarak kullanma hevesindedirler. Küresel kapitalizmle birleşmiş büyük sanayici ve tüccarlarımız devletten, kamudan ve emekçilerden fedakarlık beklemektedir.

Çalışmamızın konusu olan Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu, emekçilere, yabancı yatırımların iş imkanı yaratacağı gerekçesiyle kabul ettirilmeye çalışılmaktadır. Oysa doğal kaynaklarımızla kamu kaynaklarımızı bir yana bırakırsak, Türkiye’nin dünya pazarında yabancı sermayenin önüne koyabileceği en cezbedici şey, örgütlü işçi sınıfının tüm hukuki, iktisadi ve siyasi kazanımlarının bir yana atılacağına dair güvencedir. Dünya pazarında serbestleştirme, emekçilerin hak kaybı ile sonuçlanmaktadır. Bu iki yönlü bir gelişmedir. Bir yandan gelişmiş ülke emekçilerinin artık kökleşmiş ve vazgeçilmesi düşünülemeyecek olan hakları, sermaye tarafından, ucuz işgücü bulunan ülkelere gitme tehdidi ile tartışmaya açılırken, diğer yandan az gelişmiş ülkelerin emekçilerinin payına da, yabancı sermayeyi cezbe etmek için sefalet ücretlerine razı olma, sekiz saatlik işgünü hayal bile etmeme, sendikasızlaştırma, sosyal güvencesizlik, kaçak işçilik, çocuk işçi çalıştırma vb. düşmektedir. Örgütlü işçi sınıfı, sermayenin serbestleşmesi aracılığıyla yani küresel pazar mekanizmaları aracılığıyla kurduğu saldırısına, yine dünya ölçeğinde bir uluslararası dayanışma örgütlemelidir. Bu dayanışmanın kalkış noktası elbette ulusal ölçekte güçlü bir sınıfsal muhalif hareketlilik yaratmak olacaktır.

Dünya pazarına eklemlenmek için sunulan ödünlerden bir diğeri de ülkemizin, devlet elinde toplanan kamusal kaynakları ve olanaklarıdır. Devletin, geniş toplum kesimleri lehine olan tüm işlevleri piyasa lehine daraltılmakta, devlet elinde vergiler aracılığıyla biriken kaynakların önemli bir kısmı büyük girişimleri “teşvik etmek” için ayrılmakta veya bunların vergi yükü hafifletilerek yük geniş halk kesimlerinin omuzlarına yıkılmaktadır. Devlet örgütlenmesi ve hukuku, uluslararasılaşmış sermaye lehine altüst edilmektedir.

Küresel elit niteliği kazanmış yöneticiler eliyle yönetilen devlet aygıtı doğrudan yabancı yatırımı ve yatırımcıyı sorgulamaktan uzaktır, teslimiyetçidir. Yasa tasarısı da bu teslimiyetçiliğin en canlı örneği olarak önümüzde durmaktadır.

KAYNAK

Seyhan Erdoğan, “GATS Hükümü Olarak Gerçek Kişilerin Hareketi”, in **Hizmetler Ticaretinde Küreselleşme: GATS Anlaşması**, Genel-İş, 2002

* A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Tel. 0.312.319 7720-291, dikmen@politics.ankara.edu.tr

** A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi, Tel. 0.312.319 7720-326, karahan@politics.ankara.edu.tr

[1] Taksim/Esas No. 1/1005, tarih 13/06/2002 “Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu Tasarısı Yabancı Sermaye Teşvik Kanunu Yürürlükten kaldırılırken, doğrudan yabancı yatırımların özendirilmesine yabancı yatırımcıların haklarının korunması ile yatırım ve yatırımcı tanımlarında Uluslararası standartlara uyulmasının doğrudan yabancı yatırımların gerçekleştirilmesinde izin ve onay sisteminin bilgilendirme sistemine dönüştürülmesine ve tespit edilecek politikalar yoluyla doğrudan yabancı yatırımların artırılmasına ilişkin esasların düzenlenmesi öngörülmektedir.”

http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_ss.ilgili_komisyonlar?kanunlar_sira_no=21568, 24.6.2002

[2] Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu

[3] Bkz. Seyhan Erdoğan, “GATS Hükümü Olarak Gerçek Kişilerin Hareketi”, in **Hizmetler Ticaretinde Küreselleşme: GATS Anlaşması**, Genel-İş, 2002

[4] Bkz. Seyhan Erdoğan, “GATS Hükümü Olarak Gerçek Kişilerin Hareketi”, in **Hizmetler Ticaretinde Küreselleşme: GATS Anlaşması**, Genel-İş, 2002